Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/2674

15. 07. 88

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zu dem Protokoll Nr. 8 vom 19. März 1985 zur Änderung der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten

A. Zielsetzung

Die Dauer der Beschwerdeverfahren vor den aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention zuständigen Organen hat vor allem in den letzten zehn Jahren zugenommen. Bei Beschwerden, die für unzulässig erklärt werden, vergehen durchschnittlich etwa drei Jahre, bei anderen Beschwerden bis zu acht Jahren bis zur endgültigen Entscheidung. Eine so lange Dauer wird dem Zweck des Menschenrechtsbeschwerdeverfahrens nicht gerecht.

B. Lösung

Das 8. Protokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention enthält Änderungen, die das Verfahren vor den Konventionsorganen beschleunigen sollen. Die Europäische Kommission für Menschenrechte wird insbesondere in die Lage versetzt, durch Kammern und Ausschüsse zu entscheiden. Für die Ratifizierung ist ein Vertragsgesetz erforderlich, weil das Protokoll ein Übereinkommen ändert, das seinerseits der Zustimmung in der Form eines Bundesgesetzes (Artikel 59 Abs. 2 des Grundgesetzes) bedurfte.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
121 (131) – 310 10 – Me 2/88

Bonn, den 15. Juli 1988

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zu dem Protokoll Nr. 8 vom 19. März 1985 zur Änderung der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten mit Begründung (Anlage) und Vorblatt.

Der Wortlaut des Protokolls in englischer und französischer Sprache mit deutscher Übersetzung sowie die Denkschrift hierzu sind beigefügt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister der Justiz.

Der Bundesrat hat in seiner 591. Sitzung am 8. Juli 1988 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.

Kohl

Anlage

Entwurf

Gesetz zu dem Protokoll Nr. 8 vom 19. März 1985 zur Änderung der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Dem in Wien am 19. März 1985 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Protokoll Nr. 8 zur Änderung der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (BGBl. 1952 II S. 685, 953) in der durch die Protokolle Nr. 3 vom 6. Mai 1963 und Nr. 5 vom 20. Januar 1966 geänderten Fassung (BGBl. 1968 II S. 1111) wird zugestimmt. Das Protokoll wird nachstehend mit einer amtlichen deutschen Übersetzung veröffentlicht.

Artikel 2

Dieses Gesetz gilt auch im Land Berlin, sofern das Land Berlin die Anwendung dieses Gesetzes feststellt.

Artikel 3

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

(2) Der Tag, an dem das Protokoll nach seinem Artikel 13 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekanntzugeben.

Begründung zum Vertragsgesetz

Zu Artikel 1

Auf das Protokoll findet Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes Anwendung, da es sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht.

Zu Artikel 2

Das Protokoll soll auch auf das Land Berlin Anwendung finden; das Gesetz enthält daher die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 3

Die Bestimmung des Absatzes 1 entspricht dem Erfordernis des Artikels 82 Abs. 2 des Grundgesetzes.

Nach Absatz 2 ist der Zeitpunkt, in dem das Protokoll nach seinem Artikel 13 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, im Bundesgesetzblatt bekanntzugeben.

Schlußbemerkungen

Bund, Länder und Gemeinden werden durch die Ausführung des Gesetzes nicht mit Kosten belastet.

Protokoll Nr. 8
zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten

Protocol No. 8
to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

Protocole N° 8
à la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales

The member States of the Council of Europe, signatories to this Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, signed at Rome on 4 November 1950 (hereinafter referred to as "the Convention"),

Considering that it is desirable to amend certain provisions of the Convention with a view to improving and in particular to expediting the procedure of the European Commission of Human Rights,

Considering that it is also advisable to amend certain provisions of the Convention concerning the procedure of the European Court of Human Rights,

Have agreed as follows:

Article 1

The existing text of Articel 20 of the Convention shall become paragraph 1 of that Article and shall be supplemented by the following four paragraphs:

"2. The Commission shall sit in plenary session. It may, however, set up Chambers, each composed of at least seven members. The Chambers may examine petitions submitted under Article 25 of this Convention which can be dealt with on the basis of established case law or which raise no serious question affecting the interpretation or application of the Convention. Subject to this restriction and to the provisions of paragraph 5 of this Article, the Chambers shall exercise all the powers conferred on the Commission by the Convention.

The member of the Commission elected in respect of a High Contracting Party against which a petition has been lodged shall have the right to sit on a Chamber to which that petition has been referred.

3. The Commission may set up committees, each composed of at least three members, with the power, exercisable by a

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires du présent Protocole à la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après dénommée «la Convention»),

Considérant qu'il convient d'amender certaines dispositions de la Convention en vue d'améliorer et plus particulièrement d'accélérer la procédure de la Commission européenne des Droits de l'Homme,

Considérant qu'il est également opportun d'amender certaines dispositions de la Convention relatives à la procédure de la Cour européenne des Droits de l'Homme,

Sont convenus de ce qui suit:

Article 1

Le texte de l'article 20 de la Convention devient le paragraphe 1 du même article et est complété par quatre paragraphes ainsi rédigés:

«2. La Commission siège en séance plénière. Toutefois, elle peut constituer en son sein des Chambres, composées chacune d'au moins sept membres. Les Chambres peuvent examiner les requêtes introduites en application de l'article 25 de la présente Convention qui peuvent être traitées sur la base d'une jurisprudence établie ou qui ne soulèvent pas de question grave relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention. Dans ces limites, et sous réserve du paragraphe 5 du présent article, les Chambres exercent toutes les compétences confiées à la Commission par la Convention.

Le membre de la Commission élu au titre de la Haute Partie Contractante contre laquelle une requête a été introduite a le droit de faire partie de la Chambre saisie de cette requête.

3. La Commission peut constituer en son sein des Comités, composés chacun d'au moins trois membres, avec le pouvoir de

(Übersetzung)

Die Mitgliedstaaten des Europarats, die dieses Protokoll zu der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im folgenden als „Konvention" bezeichnet) unterzeichnen –

in der Erwägung, daß es wünschenswert ist, gewisse Bestimmungen der Konvention zu ändern, um das Verfahren der Europäischen Kommission für Menschenrechte zu verbessern und vor allem zu beschleunigen,

in der Erwägung, daß es ferner zweckmäßig ist, gewisse Bestimmungen der Konvention betreffend das Verfahren des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu ändern –

haben folgendes vereinbart:

Artikel 1

Der bisherige Wortlaut des Artikels 20 der Konvention wird Absatz 1 jenes Artikels und wird durch folgende vier Absätze ergänzt:

„(2) Die Kommission tagt in Plenarsitzung. Sie kann jedoch Kammern bilden, die jeweils aus mindestens sieben Mitgliedern bestehen. Die Kammern können gemäß Artikel 25 dieser Konvention eingereichte Gesuche prüfen, die auf der Grundlage ständiger Rechtsprechung behandelt werden können oder die keine schwerwiegenden Fragen im Hinblick auf die Auslegung oder Anwendung der Konvention aufwerfen. Vorbehaltlich dieser Einschränkung und der Bestimmungen des Absatzes 5 des vorliegenden Artikels üben die Kammern alle Befugnisse aus, die der Kommission durch die Konvention übertragen sind.

Das Mitglied der Kommission, das für einen Hohen Vertragschließenden Teil gewählt wurde, gegen den sich das Gesuch richtet, hat das Recht, der Kammer anzugehören, der dieses Gesuch zugewiesen worden ist.

(3) Die Kommission kann jeweils aus mindestens drei Mitgliedern bestehende Ausschüsse einsetzen, welche die einstim-

unanimous vote, to declare inadmissible or strike from its list of cases a petition submitted under Article 25, when such a decision can be taken without further examination.

4. A Chamber or committee may at any time relinquish jurisdiction in favour of the plenary Commission, which may also order the transfer to it of any petition referred to a Chamber or committee.

5. Only the plenary Commission can exercise the following powers:

a. the examination of applications submitted under Article 24;

b. the bringing of a case before the Court in accordance with Article 48 a;

c. the drawing up of rules of procedure in accordance with Article 36."

Article 2

Article 21 of the Convention shall be supplemented by the following third paragraph:

"3. The candidates shall be of high moral character and must either possess the qualifications required for appointment to high judicial office or be persons of recognised competence in national or international law."

Article 3

Article 23 of the Convention shall be supplemented by the following sentence:

"During their term of office they shall not hold any position which is incompatible with their independence and impartiality as members of the Commission or the demands of this office."

Article 4

The text, with modifications, of Article 28 of the Convention shall become paragraph 1 of that Article and the text, with modifications, of Article 30 shall become paragraph 2. The new text of Article 28 shall read as follows:

"Article 28

1. In the event of the Commission accepting a petition referred to it:

a. it shall, with a view to ascertaining the facts, undertake together with the representatives of the parties an examination of the petition and, if need be, an investigation, for the effective conduct of which the States concerned shall furnish all necessary facilities, after an exchange of views with the Commission;

b. it shall at the same time place itself at the disposal of the parties concerned with a view to securing a friendly settle-

déclarer à l'unanimité, irrecevable ou rayée du rôle, une requête introduite en application de l'article 25, lorsqu'une telle décision peut être prise sans plus ample examen.

4. Une Chambre ou un Comité peut, en tout état de la cause, se dessaisir en faveur de la Commission plénière, laquelle peut aussi évoquer toute requête confiée à une Chambre ou à un Comité.

5. Seule la Commission plénière peut exercer les compétences suivantes:

a. l'examen des requêtes introduites en application de l'article 24;

b. la saisine de la Cour conformément à l'article 48 a;

c. l'établissement du règlement intérieur conformément à l'article 36.»

Article 2

L'article 21 de la Convention est complété par un paragraphe 3 ainsi rédigé:

«3. Les candidats devront jouir de la plus haute considération morale et réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être des personnes reconnues pour leurs compétences en droit national ou international.»

Article 3

L'article 23 de la Convention est complété par la phrase ainsi rédigée:

«Durant tout l'exercice de leur mandat, ils ne peuvent assumer de fonctions incompatibles avec les exigences d'indépendance, d'impartialité et de disponibilité inhérentes à ce mandat.»

Article 4

Le texte, modifié, de l'article 28 de la Convention devient le paragraphe 1 du même article et le texte, modifié, de l'article 30 devient le paragraphe 2. Le nouveau texte de l'article 28 se lit comme suit:

«Article 28

1. Dans le cas où la Commission retient la requête:

a. afin d'établir les faits, elle procède à un examen contradictoire de la requête avec les représentants des parties et, s'il y a lieu, à une enquête pour la conduite efficace de laquelle les Etats intéressés fourniront toutes facilités nécessaires, après échange de vues avec la Commission;

b. elle se met en même temps à la disposition des intéressés en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire qui

mig auszuübende Befugnis haben, ein gemäß Artikel 25 eingereichtes Gesuch für unzulässig zu erklären oder in ihrem Register zu streichen, wenn eine solche Entscheidung ohne weitere Prüfung getroffen werden kann.

(4) Eine Kammer oder ein Ausschuß kann jederzeit zugunsten des Plenums der Kommission auf die Zuständigkeit verzichten; das Plenum kann auch ein einer Kammer oder einem Ausschuß zugewiesenes Gesuch an sich ziehen.

(5) Folgende Befugnisse können nur vom Plenum der Kommission ausgeübt werden:

a) gemäß Artikel 24 eingereichte Beschwerden zu prüfen;

b) Verfahren vor dem Gerichtshof gemäß Artikel 48 (a) anzustrengen;

c) die Geschäftsordnung gemäß Artikel 36 festzusetzen."

Artikel 2

Artikel 21 der Konvention wird durch folgenden Absatz 3 ergänzt:

„(3) Die Kandidaten müssen das höchste sittliche Ansehen genießen und müssen entweder die Befähigung für die Ausübung hoher richterlicher Ämter besitzen oder Personen von anerkanntem Ruf auf dem Gebiet des innerstaatlichen oder internationalen Rechts sein."

Artikel 3

Artikel 23 der Konvention wird durch folgenden Satz ergänzt:

„Während ihrer Amtszeit dürfen sie keine Stellung innehaben, die mit ihrer Unabhängigkeit und Unparteilichkeit als Mitglieder der Kommission oder mit der für dieses Amt erforderlichen Verfügbarkeit unvereinbar ist."

Artikel 4

Der geänderte Wortlaut des Artikels 28 der Konvention wird Absatz 1 jenes Artikels; der geänderte Wortlaut des Artikels 30 wird Absatz 2. Der neue Artikel 28 lautet nunmehr wie folgt:

„Artikel 28

(1) Falls die Kommission das Gesuch annimmt,

a) hat sie zum Zweck der Tatsachenfeststellung mit den Vertretern der Parteien eine kontradiktatorische Prüfung und, falls erforderlich, eine Untersuchung der Angelegenheit vorzunehmen; die betreffenden Staaten haben, nachdem ein Meinungsaustausch mit der Kommission stattgefunden hat, alle Erleichterungen, die zur wirksamen Durchführung der Untersuchung erforderlich sind, zu gewähren;

b) hat sie sich gleichzeitig zur Verfügung der beteiligten Parteien zu halten, damit eine gütliche Regelung der Angelegen-

ment of the matter on the basis of respect for Human Rights as defined in this Convention.

2. If the Commission succeeds in effecting a friendly settlement, it shall draw up a Report which shall be sent to the States concerned, to the Committee of Ministers and to the Secretary General of the Council of Europe for publication. This Report shall be confined to a brief statement of the facts and of the solution reached."

s'inspire du respect des Droits de l'Homme, tels que les reconnaît la présente Convention.

2. Si elle parvient à obtenir un règlement amiable, la Commission dresse un rapport qui est transmis aux Etats intéressés, au Comité des Ministres et au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, aux fins de publication. Ce rapport se limite à un bref exposé des faits et de la solution adoptée.»

heit auf der Grundlage der Achtung der Menschenrechte, wie sie in dieser Konvention niedergelegt sind, erreicht werden kann.

(2) Gelingt es der Kommission, eine gütliche Regelung zu erzielen, so hat sie einen Bericht anzufertigen, der den beteiligten Staaten, dem Ministerausschuß und dem Generalsekretär des Europarats zur Veröffentlichung zu übersenden ist. Der Bericht hat sich auf eine kurze Angabe des Sachverhalts und der erzielten Lösung zu beschränken."

Article 5

In the first paragraph of Article 29 of the Convention, the word "unanimously" shall be replaced by the words "by a majority of two-thirds of its members".

Article 5

Au premier alinéa de l'article 29 de la Convention, les mots «à l'unanimité» sont remplacés par les mots «à la majorité des deux-tiers de ses membres».

Artikel 5

In Artikel 29 Absatz 1 der Konvention werden die Worte „einstimmigen Beschluß" durch die Worte „Beschluß mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder" ersetzt.

Article 6

The following provision shall be inserted in the Convention:

"Article 30

1. The Commission may at any stage of the proceedings decide to strike a petition out of its list of cases where the circumstances lead to the conclusion that:

a. the applicant does not intend to pursue his petition, or

b. the matter has been resolved, or

c. for any other reason established by the Commission, it is no longer justified to continue the examination of the petition.

However, the Commission shall continue the examination of a petition if respect for Human Rights as defined in this Convention so requires.

2. If the Commission decides to strike a petition out of its list after having accepted it, it shall draw up a Report which shall contain a statement of the facts and the decision striking out the petition together with the reasons therefor. The Report shall be transmitted to the parties, as well as to the Committee of Ministers for information. The Commission may publish it.

3. The Commission may decide to restore a petition to its list of cases if it considers that the circumstances justify such a course."

Article 6

La disposition suivante est insérée dans la Convention:

«Article 30

1. A tout moment de la procédure, la Commission peut décider de rayer une requête du rôle lorsque les circonstances permettent de conclure que:

a. le requérant n'entend plus la maintenir, ou

b. le litige a été résolu, ou

c. pour tout autre motif, dont la Commission constate l'existence, il ne se justifie plus de poursuivre l'examen de la requête.

Toutefois, la Commission poursuit l'examen de la requête si le respect des Droits de l'Homme garantis par la Convention l'exige.

2. Si la Commission décide de rayer une requête du rôle après l'avoir retenue, elle dresse un rapport qui comprend un exposé des faits et une décision motivée de radiation du rôle. Le rapport est transmis aux parties ainsi que, pour information, au Comité des Ministres. La Commission peut le publier.

3. La Commission peut décider la réinscription au rôle d'une requête lorsqu'elle estime que les circonstances le justifient.»

Artikel 6

Die folgende Bestimmung wird in die Konvention eingefügt:

„Artikel 30

(1) Die Kommission kann in jedem Stadium des Verfahrens entscheiden, ein Gesuch in ihrem Register zu streichen, wenn die Umstände Grund zu der Annahme geben,

a) daß der Beschwerdeführer sein Gesuch nicht weiterzuverfolgen beabsichtigt,

b) daß die Sache einer Lösung zugeführt worden ist oder

c) daß es aus anderen von der Kommission festgestellten Gründen nicht länger gerechtfertigt ist, die Prüfung des Gesuchs fortzusetzen.

Die Kommission setzt jedoch die Prüfung eines Gesuchs fort, wenn die Achtung der Menschenrechte, wie sie in dieser Konvention niedergelegt sind, dies erfordert.

(2) Beschließt die Kommission, ein Gesuch nach der Annahme in ihrem Register zu streichen, so fertigt sie einen Bericht an, in dem der Sachverhalt und die mit Gründen versehene Entscheidung, das Gesuch zu streichen, enthalten sind. Der Bericht wird sowohl den Parteien als auch dem Ministerausschuß zur Kenntnisnahme übermittelt. Die Kommission kann ihn veröffentlichen.

(3) Die Kommission kann die Wiedereintragung eines Gesuchs in ihr Register anordnen, wenn sie dies den Umständen nach für gerechtfertigt hält."

Article 7

In Article 31 of the Convention, paragraph 1 shall read as follows:

"1. If the examination of a petition has not been completed in accordance with Article 28 (paragraph 2), 29 or 30, the Commission shall draw up a Report on the facts and state its opinion as to whether the facts found disclose a breach by the State concerned of its obligations under the Conven-

Article 7

A l'article 31 de la Convention, le paragraphe 1 se lit comme suit:

«1. Si l'examen d'une requête n'a pas pris fin en application des articles 28 (paragraphe 2), 29 ou 30, la Commission rédige un rapport dans lequel elle constate les faits et formule un avis sur le point de savoir si les faits constatés révèlent, de la part de l'Etat intéressé, une violation des obliga-

Artikel 7

In Artikel 31 der Konvention lautet Absatz 1 wie folgt:

„(1) Wird die Prüfung eines Gesuchs nicht gemäß Artikel 28 (Absatz 2), 29 oder 30 abgeschlossen, so hat die Kommission einen Bericht über den Sachverhalt anzufertigen und zu der Frage Stellung zu nehmen, ob sich aus den festgestellten Tatsachen ergibt, daß der betreffende Staat seine

tion. The individual opinions of members of the Commission on this point may be stated in the Report."

Article 8

Article 34 of the Convention shall read as follows:

"Subject to the provisions of Articles 20 (paragraph 3) and 29, the Commission shall take its decisions by a majority of the members present and voting."

Article 9

Article 40 of the Convention shall be supplemented by the following seventh paragraph:

"7. The members of the Court shall sit on the Court in their individual capacity. During their term of office they shall not hold any position which is incompatible with their independence and impartiality as members of the Court or the demands of this office."

Article 10

Article 41 of the Convention shall read as follows:

"The Court shall elect its President and one or two Vice-Presidents for a period of three years. They may be re-elected."

Article 11

In the first sentence of Article 43 of the Convention, the word "seven" shall be replaced by the word "nine".

Article 12

1. This Protocol shall be open for signature by member States of the Council of Europe signatories to the Convention, which may express their consent to be bound by:

a. signature without reservation as to ratification, acceptance or approval, or

b. signature subject to ratification, acceptance or approval, followed by ratification, acceptance or approval.

2. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

Article 13

This Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which all Parties to the Convention have expressed their consent to be bound by the Protocol in accordance with the provisions of Article 12.

tions qui lui incombent aux termes de la Convention. Les opinions individuelles des membres de la Commission sur ce point peuvent être exprimées dans ce rapport.»

Article 8

L'article 34 de la Convention se lit comme suit:

«Sous réserve des dispositions des articles 20 (paragraphe 3) et 29, les décisions de la Commission sont prises à la majorité des membres présents et votant.»

Article 9

L'article 40 de la Convention est complété par un paragraphe 7 ainsi rédigé:

«7. Les membres de la Cour siègent à la Cour à titre individuel. Durant tout l'exercice de leur mandat, ils ne peuvent assumer de fonctions incompatibles avec les exigences d'indépendance, d'impartialité et de disponibilité inhérentes à ce mandat.»

Article 10

L'article 41 de la Convention se lit comme suit:

«La Cour élit son Président et un ou deux Vice-Présidents pour une durée de trois ans. Ils sont rééligibles.»

Article 11

A la première phrase de l'article 43 de la Convention, le mot «sept» est remplacé par le mot «neuf».

Article 12

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la Convention, qui peuvent exprimer leur consentement à être liés par:

a. signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, ou

b. signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

2. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 13

Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle toutes les Parties à la Convention auront exprimé leur consentement à être liées par le Protocole conformément aux dispositions de l'article 12.

Verpflichtungen aus der Konvention verletzt hat. In diesem Bericht können die Ansichten einzelner Mitglieder der Kommission über diesen Punkt aufgenommen werden."

Artikel 8

Artikel 34 der Konvention lautet wie folgt:

„Vorbehaltlich der Artikel 20 (Absatz 3) und 29 trifft die Kommission ihre Entscheidungen mit Stimmenmehrheit der anwesenden und an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder."

Artikel 9

Artikel 40 der Konvention wird durch folgenden Absatz 7 ergänzt:

„(7) Die Mitglieder des Gerichtshofs gehören dem Gerichtshof nur als Einzelpersonen an. Während ihrer Amtszeit dürfen sie keine Stellung innehaben, die mit ihrer Unabhängigkeit und Unparteilichkeit als Mitglieder des Gerichtshofs oder mit der für dieses Amt erforderlichen Verfügbarkeit unvereinbar ist."

Artikel 10

Artikel 41 der Konvention lautet wie folgt:

„Der Gerichtshof wählt seinen Präsidenten und einen oder zwei Vizepräsidenten für einen Zeitraum von drei Jahren. Wiederwahl ist zulässig."

Artikel 11

In Artikel 43 Satz 1 der Konvention wird das Wort „sieben" durch das Wort „neun" ersetzt.

Artikel 12

(1) Dieses Protokoll liegt für die Mitgliedstaaten des Europarats, welche die Konvention unterzeichnet haben, zur Unterzeichnung auf; sie können ihre Zustimmung, gebunden zu sein, ausdrücken,

a) indem sie es ohne Vorbehalt der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung unterzeichnen oder

b) indem sie es vorbehaltlich der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung unterzeichnen und später ratifizieren, annehmen oder genehmigen.

(2) Die Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunden werden beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt.

Artikel 13

Dieses Protokoll tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach dem Tag folgt, an dem alle Vertragsparteien der Konvention nach Artikel 12 ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch das Protokoll gebunden zu sein.

Article 14

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of:

a. any signature;

b. the deposit of any instrument of ratification, acceptance or approval;

c. the date of entry into force of this Protocol in accordance with Article 13;

d. any other act, notification or communication relating to this Protocol.

Article 14

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil:

a. toute signature;

b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation;

c. la date d'entrée en vigueur du présent Protocole conformément à l'article 13;

d. tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole.

Artikel 14

Der Generalsekretär des Europarats notifiziert den Mitgliedstaaten des Rates

a) jede Unterzeichnung;

b) jede Hinterlegung einer Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde;

c) den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Protokolls nach Artikel 13;

d) jede andere Handlung, Notifikation oder Mitteilung im Zusammenhang mit diesem Protokoll.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Protocol.

Done at Vienna, this 19th day of March 1985, in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe.

En foi de quoi, les soussignés dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Vienne, le 19 mars 1985, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Zu Urkund dessen haben die hierzu gehörig befugten Unterzeichneten dieses Protokoll unterschrieben.

Geschehen zu Wien am 19. März 1985 in englischer und französischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, in einer Urschrift, die im Archiv des Europarats hinterlegt wird. Der Generalsekretär des Europarats übermittelt allen Mitgliedstaaten des Europarats beglaubigte Abschriften.

Denkschrift

A. Allgemeines

I. Zielsetzung, Hintergrund

Das anläßlich der Konferenz der für Menschenrechte zuständigen Minister der Mitgliedstaaten des Europarates am 19. März 1985 in Wien zur Zeichnung aufgelegte „Protokoll Nr. 8 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten" (nachfolgend als „Konvention" oder abgekürzt „EMRK" bzw. „8. Protokoll" bezeichnet) ändert eine Reihe von verfahrensrechtlichen Vorschriften der Konvention. Diese Änderungen betreffen vorwiegend Struktur und Verfahren der Europäischen Kommission für Menschenrechte (im folgenden „Kommission" genannt) und dienen dem Ziel, die Beschwerdeverfahren zu beschleunigen.

Die Dauer der Beschwerdeverfahren bei den Konventionsorganen in Straßburg hat vor allem in den letzten zehn Jahren zugenommen: Selbst bei Beschwerden, die von der Kommission für unzulässig erklärt wurden, verstreichen im Durchschnitt etwa drei Jahre bis zur Unzulässigkeitserklärung. Bei für zulässig erklärten Beschwerden beträgt die Dauer bis zur endgültigen Entscheidung über die Frage, ob die Konvention verletzt worden ist, durch das Ministerkomitee nach Artikel 32 EMRK oder den Gerichtshof, wenn er gemäß Artikel 48 EMRK angerufen worden ist, zwischen drei und acht Jahren.

Der Schwerpunkt der Gründe für die überlange Verfahrensdauer liegt beim Verfahren vor der Kommission, die als Vorschaltinstanz über die Zulässigkeit zu entscheiden und den Sachverhalt aufzubereiten und damit auch den schon nach der Zahl der Beschwerden größten Arbeitsanfall zu bewältigen hat. Zwar wird der größte Teil der registrierten Beschwerden für unzulässig erklärt, ohne daß die einzelne Beschwerde dem betroffenen Staat zugestellt und er zur Stellungnahme aufgefordert wird, weil die Unzulässigkeit offenkundig ist. Bei den Beschwerden, deren Zulässigkeit nach Vorprüfung in Betracht kommen kann, verstreichen aber in der Regel ein bis zwei, in Einzelfällen bis zu vier Jahren zwischen der Einreichung der Beschwerde und dem Zeitpunkt, zu dem die Beschwerde dem betroffenen Staat überhaupt zur Kenntnis gebracht und er zur Äußerung aufgefordert wird.

Eine so lange Dauer des Verfahrens wird dem Zweck des Beschwerdeverfahrens, welches den Schutz der in der Konvention garantierten Rechte des einzelnen sicherstellen soll, nicht mehr gerecht. Diese überlange Verfahrensdauer hat auch deswegen Kritik hervorgerufen, weil Kommission und Gerichtshof selbst zunehmend strengere Maßstäbe angelegt haben, wenn es um die Feststellung ging, ob innerstaatliche Gerichte über anhängige straf- oder zivilrechtliche Streitverfahren innerhalb der nach Artikel 6 Abs. 1 EMRK erforderlichen angemessenen Frist entschieden haben. Dabei wurde in einer großen Anzahl von Beschwerden eine Verletzung dieser Garantie durch die betroffenen Staaten angenommen.

Die lange Dauer der Beschwerdeverfahren vor den Straßburger Konventionsorganen hat vielfältige Ursachen: Zunächst ist – bedingt durch den Beitritt Portugals, Spaniens und Liechtensteins zum Europarat und der Ratifizierung der Konvention 1978, 1979 bzw. 1982 durch diese Staaten, vor allem aber mit der Annahme des fakultativen Individualbeschwerdeverfahrens (Artikel 25 EMRK) durch weitere neun Staaten in den letzten 15 Jahren (Italien 1973, Schweiz 1974, Portugal 1978, Spanien 1981, Frankreich 1981, Liechtenstein 1982, Griechenland 1985, Türkei 1987, Malta 1987) – auch die Zahl der eingereichten Beschwerden angestiegen. Der Anstieg ist jedoch keineswegs so stark, daß sich damit allein die Zunahme der unerledigten Fälle und die lange Verfahrensdauer erklären ließe.

Ein weiterer Grund für die Länge der Verfahren liegt in der Zunahme der sachlichen und rechtlichen Komplexität der Beschwerdefälle, die allerdings teilweise durch die sogenannte evolutive Auslegung der Konvention durch Kommission und Gerichtshof bedingt ist. Da in den Staaten des Europarates kaum die aus anderen Teilen der Welt bekannten schweren Menschenrechtsverletzungen vorkommen, sind in der Praxis der Straßburger Konventionsorgane diffizile Auslegungs- und Abgrenzungsfragen in den Vordergrund gerückt. Die Konvention ist außerdem von den genannten Organen auch auf Rechtsbereiche angewandt worden, von denen die Konventionsstaaten bei der Ratifizierung nicht angenommen haben, daß sie von der Konvention erfaßt werden würden, wie z. B. das Wettbewerbs- und weite Teile des Verwaltungsrechts. Die Beschwerdemöglichkeit nach der Konvention wird inzwischen von der Öffentlichkeit, insbesondere auch von der Anwaltschaft, zunehmend als eine Art weiterer Rechtsmittelinstanz angesehen, obwohl es sich um einen außerordentlichen Rechtsbehelf handelt, in dem nur die Verletzung spezifischer in der Konvention und ihren Zusatzprotokollen garantierter Menschenrechte geltend gemacht werden kann, und dies auch nur dann, wenn – nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges – der innerstaatliche Schutz der Menschenrechte im Einzelfall nicht gewährt worden ist.

Eine weitere Ursache für die lange Verfahrensdauer bei der Kommission ist aber, daß deren Mitglieder nur nebenamtlich tätig sind. Die Beratung, gegebenenfalls die mündliche Verhandlung und die Entscheidung über die einzelnen Beschwerden sind daher vom Sitzungsrhythmus der Kommission abhängig, die fünfmal im Jahr je zwei Wochen eine ordentliche Sitzung abhält und bei dringendem Bedarf einige zusätzliche kürzere außerordentliche Sitzungen einschieben kann. Auch diese Möglichkeit ist jedoch dadurch beschränkt, daß die Mitglieder nur im Rahmen der Möglichkeiten ihres Hauptberufs und möglicherweise weiterer Ämter, die sie innehaben, für die Aufgaben der Kommission zur Verfügung stehen.

Auf einen Hauptberuf, der ihnen das laufende Einkommen und die soziale Sicherung bietet, sind sie angewiesen. Sie

erhalten für ihre Tätigkeit in der Kommission nur eine Aufwandsentschädigung. Zwar werden die Beschwerdeverfahren und die Beratungen der Kommission durch das Sekretariat der Kommission vorbereitet und ihre Mitglieder von diesem unterstützt. Die personelle Aufstockung des Sekretariats und die Ausweitung der Zuarbeit für die Kommissionsmitglieder kann die Effizienz der Kommissionsarbeit verbessern, muß aber dort ihre Grenzen finden, wo die Kommissionsmitglieder bei der Bearbeitung der Fälle unangemessen stark in Abhängigkeit des mit hauptamtlich tätigen Juristen besetzten Sekretariats geraten und tatsächlich nicht mehr die volle Verantwortung für die Tatsachenfeststellungen, insbesondere für die rechtliche Beurteilung der innerstaatlichen Rechtslage, und für die Anwendung der Konvention tragen können. Schon der Umstand, daß die den Straßburger Organen vorgelegten Beschwerdefälle zuvor von unabhängigen innerstaatlichen Gerichten in der höchsten Instanz entschieden worden sind, macht deutlich, daß Lösungen zur Verkürzung der Verfahrensdauer nicht allein in organisatorischen Maßnahmen gesucht werden können.

Die Vielfalt der Ursachen für die überlange Dauer der Beschwerdeverfahren, aber auch die Notwendigkeit, das Verfahren zu verbessern und nach mehr als 30jähriger im ganzen positiver Erfahrung mit diesem System an die Entwicklung anzupassen oder Korrekturen vorzunehmen, erfordert über die bloße Verfahrensbeschleunigung hinausgehende Reformüberlegungen, die nachstehend unter II. dargestellt sind. Es ist selbstverständlich und unter den Konventionsstaaten unbestritten, daß es darauf ankommt, die Funktionsfähigkeit des Straßburger Menschenrechtsbeschwerdeverfahrens sicherzustellen und den verfahrensrechtlichen Menschenrechtsschutz auch unter anderen Aspekten als nur dem der Beschleunigung weiter zu verbessern.

II. Entstehungsgeschichte, Zusammenhang mit anderen – bereits durchgeführten oder geplanten – Reformvorhaben

Als sich in der zweiten Hälfte der 70er Jahre Probleme mit der Zunahme der Beschwerdeverfahren abzeichneten, haben die Staaten des Europarates durch den Lenkungsausschuß für Menschenrechte und das diesem zugeordnete Expertenkomitee für die Verbesserung des Verfahrens nach der Europäischen Menschenrechtskonvention Beratungen über mögliche Reformmaßnahmen aufgenommen. Aus diesen Beratungen ist eine Liste mit Vorschlägen für kurz-, mittel- und längerfristige Reformmaßnahmen hervorgegangen, mit deren Umsetzung die beiden genannten Ausschüsse seit dieser Zeit befaßt sind und von denen ein großer Teil inzwischen auch verwirklicht worden ist. Diese Reformmaßnahmen waren auch Gegenstand der im März 1985 in Wien abgehaltenen Konferenz der für Menschenrechte zuständigen Minister der Europaratsstaaten (vgl. Resolution Nr. 1 – Dokument H [85] 7 –; Bericht der Schweizer Delegation – Dokument MDH [85] 1).

Das hier vorgelegte 8. Protokoll befaßt sich nur mit Maßnahmen, für die weniger weitgehende Änderungen der Konvention erforderlich sind und über die ein Konsens unter den Konventionsstaaten erreicht werden konnte. Weitergehende Reformerwägungen, die in Richtung auf mehr oder weniger permanent tagende Konventionsorgane, unter Umständen auch auf die Zusammenlegung von Kommission und Gerichtshof zu einem einheitlichen ständigen Organ mit hauptamtlichen Mitgliedern abzielen, sind noch in Beratung. In ersten Schritten wurde eine Straffung des komplizierten Beschwerdeverfahrens durch eine Revision der Verfahrensordnung durch die Kommission selbst und bei ihrer praktischen Handhabung unternommen. So ist z. B. die noch Ende der 70er Jahre übliche zweite mündliche Verhandlung vor der Kommission, die nach der Zulässigerklärung, aber vor der Erstellung des Berichts nach Artikel 31 EMRK in den meisten Fällen stattgefunden hat, inzwischen weggefallen, so daß in aller Regel vor der Kommission nur noch eine einzige mündliche Verhandlung stattfindet. Auf Vorschlag des Lenkungsausschusses für Menschenrechte hat das Ministerkomitee des Europarates am 22. Juni 1987 eine Ergänzung seiner Verfahrensregeln zu Artikel 32 der Europäischen Menschenrechtskonvention beschlossen, die es ermöglicht, auch noch vor dem Ministerkomitee eine gütliche Regelung eines Beschwerdefalles durchzuführen. Auch ist ein Verfahren eingeführt worden, welches vorsieht, im Zusammenhang mit der Feststellung einer Konventionsverletzung durch das Ministerkomitee gemäß Artikel 32 EMRK eine Entschädigung zuzusprechen, falls dies nach der Sach- und Rechtslage und nach den vom Gerichtshof zu Artikel 50 EMRK entwickelten Grundsätzen angezeigt erscheint. Dadurch soll vermieden werden, daß Beschwerdefälle nur deshalb an den Gerichtshof überwiesen werden, um eine Entschädigung zu erreichen, und es dadurch zu einer Verlängerung der Verfahrensdauer, aber auch zu einer zusätzlichen Belastung des Gerichtshofs kommt.

Parallel zu den Beratungen des Lenkungsausschusses für Menschenrechte und seines Expertenkomitees, also der Konventionsstaaten durch ihre zuständigen Gremien im Europarat, hat sich auch die Parlamentarische Versammlung des Europarates mit dem Problem der Verfahrensdauer und der Verbesserung des Konventionsverfahrens befaßt. Am 28. September 1983 hat sie auf der Grundlage eines Berichts ihres Rechtsausschusses die Empfehlung Nr. 970 verabschiedet, in der verschiedene Vorschläge zur Verbesserung des Verfahrens enthalten sind. Sie sind bei den Beratungen der zuständigen Gremien im Europarat berücksichtigt worden.

III. Inhalt des Protokolls Nr. 8

Die wichtigste Neuerung des 8. Protokolls ist, daß die Kommission Ausschüsse (Artikel 20 Abs. 3) und Kammern (Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 EMRK neuer Fassung) bilden kann. Damit hat sich gegenüber ursprünglichen Plänen, die Kommission in zwei ständige Kammern zu teilen, eine differenzierende Lösung durchgesetzt. Eine Aufteilung der Kommission hätte nicht den gewünschten Entlastungseffekt gehabt, weil schon jetzt sogar bei Verfahren, in denen es um einen Bericht nach Artikel 31 EMRK geht, also in zugelassenen und wichtigeren Sachen, im Durchschnitt nur dreizehn Mitglieder der Kommission beteiligt sind. Auch die Kommission hat sich gegen eine starre Aufteilung in zwei Kammern ausgesprochen. Die jetzige Lösung erlaubt es ihr, für einfachere Beschwerden Ausschüsse aus drei oder mehr Mitgliedern einzusetzen (Artikel 20 Abs. 3 EMRK n. F.). Diese Ausschüsse werden überwiegend solche Beschwerden beraten, die schon bisher in einem vereinfachten Verfahren (Sammelverfahren) für unzulässig erklärt worden sind. Die nunmehr vorgese-

hene Prüfung durch einen Ausschuß aus mindestens drei Kommissionsmitgliedern garantiert einerseits die sorgfältige Untersuchung des Einzelfalls, entlastet andererseits aber die Kommission erheblich, weil die Ausschüsse während der ordentlichen Sitzungen gleichzeitig tagen und auch in der Zwischenzeit Sitzungen abhalten können. Die Ausschüsse können Beschwerden für unzulässig erklären oder in dem Register streichen. Falls nach Prüfung eine Zulässigerklärung in Betracht kommt, ist die Beschwerde an eine Kammer oder an das Plenum zu verweisen.

Die Kammern nach Artikel 20 Abs. 1 Satz 2 EMRK n. F. sollen Beschwerden bis zur Erklärung als unzulässig bzw. bis zur Verabschiedung eines abschließenden Berichts behandeln, also in den ihnen zugewiesenen Fällen gänzlich an die Stelle der Kommission treten (Artikel 20 Abs. 2 Satz 4 EMRK n. F.). Sie sind für Sachen vorgesehen, die auf der Grundlage der bisherigen Rechtsprechung von Gerichtshof oder Kommission behandelt werden können oder die keine grundsätzlichen und schwerwiegenden Fragen der Rechtsanwendung oder Tatsachenbeurteilung aufwerfen. Fälle, die weitgehende Wirkung auf die innerstaatliche Rechtsordnung eines Vertragsstaates entfalten, werden für die Behandlung in Kammern nicht in Betracht kommen. Dem Plenum bleiben Individualbeschwerden mit mehr grundsätzlicher Bedeutung und stets die Staatenbeschwerden vorbehalten (vgl. auch Artikel 20 Abs. 5 EMRK in der neuen Fassung).

Die Kammern bzw. Ausschüsse können jederzeit zugunsten des Plenums auf ihre Zuständigkeit verzichten; ebenso kann das Plenum jederzeit eine Sache an sich ziehen.

Die in Artikel 20 EMRK neuer Fassung vorgesehenen Möglichkeiten erlauben es der Kommission, einfachere Sachen in einem vereinfachten Verfahren zu erledigen und die Behandlung durch das Plenum auf schwerwiegende Fälle zu konzentrieren. Insgesamt werden die im 8. Protokoll vorgesehenen Möglichkeiten dazu beitragen, die Dauer der Verfahren vor der Kommission zu verkürzen.

IV. Gründe für die Übernahme, Auswirkungen auf innerstaatliches Recht

Die Ratifizierung des 8. Protokolls ist notwendig, um den Menschenrechtsschutz nach der Konvention funktionsfähig zu erhalten und zu beschleunigen. Das 8. Protokoll ist bisher von 14 Staaten ratifiziert worden (Österreich, Belgien, Zypern, Dänemark, Irland, Island, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Niederlande, Portugal, Schweden, Schweiz, Vereinigtes Königreich). Gezeichnet worden ist es von allen Mitgliedstaaten. Zum Inkrafttreten bedarf es der Ratifizierung durch sämtliche 21 Konventionsstaaten.

Die Ratifizierung des 8. Protokolls macht eine Änderung des innerstaatlichen Rechts nicht erforderlich. Ein Vertragsgesetz ist erforderlich, weil das Protokoll ein Übereinkommen ändert, das seinerseits der Zustimmung in der Form eines Bundesgesetzes bedurfte.

B. Zu den einzelnen Artikeln

Hinweise zum Verständnis der einzelnen Bestimmungen des 8. Protokolls gibt der vom Lenkungsausschuß für Menschenrechte, der für die Verhandlungen des 8. Protokolls zuständig war, erarbeitete Erläuternde Bericht, der in der Anlage 2 zu dieser Denkschrift in deutscher Ubersetzung beigefügt ist. Auf diesen Bericht wird Bezug genommen.

Zu Artikel 1 (Änderung des Artikels 20 EMRK):

Die Vorschrift enthält die wesentlichen Neuerungen des 8. Protokolls, nämlich die Möglichkeit für die Kommission, Ausschüsse und Kammern einzusetzen. Wegen der Grundzüge dieser Regelung kann auf die Ausführungen unter A. hingewiesen werden. Im einzelnen ist zu Artikel 20 Abs. 2 bis 5 EMRK in der neuen Fassung zu bemerken:

Absatz 2 Satz 1 macht deutlich, daß die Kommission grundsätzlich als Plenum tagt. Diese Vorschrift hindert die Kommission aber nicht, in der Praxis weitgehend Gebrauch von der Möglichkeit zu machen, Beschwerden zur Entscheidung einer Kammer zuzuweisen, die damit an die Stelle der Kommission tritt. Satz 2 gibt der Kommission weiten Spielraum. Sie kann die Zahl der Kammern und – innerhalb der in der Regelung genannten Grenzen – auch die Größe der Kammern frei bestimmen. Die Kammern werden allgemein gebildet, also anders als beim Gerichtshof nicht etwa nur für einzelne Beschwerdesachen. Satz 3 gibt Richtlinien für die Verweisung der Sachen an Kammern. Die Vorschrift muß, darauf wird in Satz 4 hingewiesen, im Zusammenhang gelesen werden mit Absatz 5, der festlegt, welche Befugnisse nur vom Plenum der Kommission ausgeübt werden können.

Daß vor der Verweisung einer Sache an die Kammer der betroffene Staat und der Beschwerdeführer gehört werden sollen, ist im Erläuternden Bericht (§ 20) ausdrücklich gesagt. Das soll die Möglichkeit geben, Gesichtspunkte vorzubringen, die für eine Plenarentscheidung sprechen. Satz 5 bestimmt, daß das Kommissionsmitglied des betroffenen Staates das Recht hat, der Kammer anzugehören. Damit soll sichergestellt werden, daß die Regelungen der betreffenden innerstaatlichen Rechtsordnung bei den Beratungen der Kommission ausreichend berücksichtigt werden.

Absatz 3 enthält die Regelungen über die Ausschüsse der Kommission, die unter den dort genannten Voraussetzungen Individualbeschwerden für unzulässig erklären oder im Register streichen können. Der Beschluß kann nur einstimmig ergehen. Wird diese Einstimmigkeit nicht erreicht, muß die Sache an die Kommission verwiesen werden. Vorbild für diese Bestimmung war insbesondere das Annahmeverfahren der früheren Richterausschüsse des Bundesverfassungsgerichts (§ 93a des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht alter Fassung).

Absatz 4 bestimmt für Kammern und Ausschüsse, daß sie die Sache jederzeit an das Plenum abgeben können und daß das Plenum die Sache an sich ziehen kann. Das kann insbesondere erforderlich sein, wenn sich erst im Verlauf der Prüfungen ergibt, daß die Sache grundsätzliche Bedeutung hat.

Absatz 5 zählt die Befugnisse auf, die dem Plenum vorbehalten sind (Prüfung von Staatenbeschwerden, Anrufung des Gerichtshofs, Festsetzung der Geschäftsordnung).

Zu Artikel 2 (Änderung des Artikels 21 EMRK):

Der neue Artikel 21 Abs. 3 EMRK bestimmt in Anlehnung an Artikel 39 Abs. 3 EMRK, welche persönlichen Voraussetzungen die Mitglieder der Kommission erfüllen müssen.

Es wird nunmehr zwingend vorgeschrieben, daß auch die Kommissionsmitglieder Juristen sein müssen. Im einzelnen wird auf die Ausführungen im Erläuternden Bericht (§§ 26 bis 28) hingewiesen.

Zu Artikel 3 (Änderung des Artikels 23 EMRK):

Der neue Artikel 23 Satz 2 EMRK soll die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Mitglieder der Kommission sichern, die insbesondere nicht in einer Abhängigkeit zur Regierung stehen dürfen. Zugleich soll gewährleistet werden, daß die Kommissionsmitglieder für die Erfüllung ihrer Aufgaben auch tatsächlich zur Verfügung stehen.

Zu Artikel 4 (Änderung der Artikel 28 und 30 EMRK):

Die Regelung faßt die Bestimmungen über eine gütliche Regelung der Angelegenheit (bisher Artikel 28 und 30 EMRK) mit geringen Änderungen in einem Artikel zusammen.

Zu Artikel 5 (Änderung des Artikels 29 EMRK):

Die Neufassung soll es erleichtern, bereits für zulässig erklärte Individualbeschwerden im weiteren Verfahren für unzulässig zu erklären, wenn sich die Unzulässigkeit erst bei näherer Überprüfung ergeben hat. Deswegen wird statt der bisher geforderten Einstimmigkeit, die nur selten erreicht werden konnte, eine ⅔-Mehrheit vorgesehen.

Zu Artikel 6 bis 8 (Änderung der Artikel 30, 31, 34 EMRK):

In der Praxis der Kommission hat sich die Streichung einer Beschwerde aus dem Register, die im innerstaatlichen Recht der Einstellung des Verfahrens entspricht, als notwendig erwiesen. Mit dem neuen Artikel 30 wird diese, bisher nur nach der Verfahrensordnung und Spruchpraxis der Kommission gegebene Möglichkeit der Verfahrensbeendigung in die Konvention übernommen. Die Artikel 31 Abs. 1 und 34 enthalten die erforderlichen redaktionellen Anpassungen. Im einzelnen wird auf den Erläuternden Bericht (§§ 35 bis 42) verwiesen.

Zu Artikel 9 (Änderung des Artikels 40 EMRK):

Ebenso wie für die Kommission (Artikel 23) soll für den Gerichtshof bestimmt werden, daß ihm seine Mitglieder nur in persönlicher Eigenschaft, nicht als Vertreter ihres Staates, angehören und während ihrer Amtszeit keine Stellung innehaben dürfen, die mit ihrer Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sowie mit ihrer Verfügbarkeit unvereinbar wäre.

Zu Artikel 10 (Änderung des Artikels 41 EMRK):

Die Neufassung ermöglicht die Wahl eines zweiten Vizepräsidenten. Die Notwendigkeit dafür hat sich wegen der anwachsenden Zahl der Richter (vgl. dazu die Erläuterungen zu Artikel 11) und der Beschwerdeverfahren ergeben.

Zu Artikel 11 (Änderung des Artikels 43 EMRK):

Durch die Neufassung wird die Zahl der Richter einer Kammer von sieben auf neun erhöht. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, daß sich seit der Annahme der Konvention am 4. November 1950 die Zahl der Richter am Gerichtshof durch den Beitritt von sieben weiteren Staaten zum Europarat von ursprünglich 14 auf 21 erhöht hat. Die Erhöhung der Zahl der Richter einer Kammer von sieben auf neun soll sicherstellen, daß die unterschiedlichen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten in den Kammern ausreichend repräsentiert sind.

Anlage zur Denkschrift

(Übersetzung)

Europarat

Erläuternder Bericht zu Protokoll Nr. 8 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten

Einleitung

1. In der am 27. April 1978 auf der 62. Tagung des Ministerkomitees angenommenen Erklärung über die Menschenrechte gaben die Mitgliedstaaten des Europarats ihrer Überzeugung Ausdruck, „daß es überaus wichtig ist, daß die durch die Europäische Menschenrechtskonvention geschaffenen Organe ein wirksames Instrument bleiben, um die Einhaltung der sich aus dieser Konvention ergebenden Verpflichtungen sicherzustellen".

Später auf ihrer 69. Tagung am 19. November 1981 begrüßten die Minister den Beschluß Spaniens und Frankreichs, das in der Konvention vorgesehene Recht auf Individualbeschwerde anzuerkennen; sie bekräftigten zugleich „die Bedeutung, die sie der Verstärkung des Schutzes der Menschenrechte in Europa und der Wirksamkeit der durch die Konvention eingeführten Kontrollvorkehrungen beimessen", und „unterstrichen in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit, im Sinne der Erklärung der Mitgliedstaaten des Europarats über die Menschenrechte vom 27. April 1978 Fortschritte zu erzielen und die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um es der Kommission und dem Gerichtshof für Menschenrechte zu ermöglichen, ihre Aufgaben im Interesse der Gewährleistung und der wirksamen Ausübung der Grundrechte in Europa in vollem Umfang wahrzunehmen" [1]).

2. Diese Erklärungen der Minister waren Ausdruck des allgemeinen Bestrebens, die Kontrollorgane der Konvention auch weiterhin in die Lage zu versetzen, ihren ständig steigenden Arbeitsanfall zufriedenstellend zu bewältigen. Die Zahl der Personen, welche die Kommission anrufen, hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen; diese Entwicklung ist zum Teil darauf zurückzuführen, daß die überwiegende Mehrheit der Vertragsparteien der Konvention nunmehr die Erklärung nach Artikel 25 abgegeben hat[2]); sie ist aber auch eine natürliche Folge des zunehmenden Bekanntwerdens der Konvention. Darüber hinaus haben Bedeutung, Schwierigkeit und Verschiedenartigkeit der den Konventionsorganen unterbreiteten Fälle in letzter Zeit erheblich zugenommen.

Zur Bewältigung dieser Lage bedurfte es eindeutig neuer Maßnahmen, wobei es vor allem darum ging, eine überlange Dauer der nach der Konvention durchgeführten Verfahren zu vermeiden und dabei zugleich die Qualität der von den Konventionsorganen geleisteten Arbeit und das Vertrauen, das ihnen heute entgegengebracht wird, zu erhalten.

3. Dementsprechend prüfte der Sachverständigenausschuß für die Verbesserung des Verfahrens nach der Konvention, ein Unterorgan des Lenkungsausschusses für Menschenrechte, vordringlich Möglichkeiten zur Beschleunigung des Verfahrens vor den Konventionsorganen. Es wurden eine Reihe möglicher Maßnahmen ins Auge gefaßt; jedoch beschloß der Sachverständigenausschuß, sich zunächst auf das Verfahren vor der Kommission zu konzentrieren, da dort ein besonders dringender Handlungsbedarf bestand. Einige der vom Ausschuß in bezug auf die Kommission in Betracht gezogenen Maßnahmen bedingen Änderungen der Konvention; dazu erarbeitete der Ausschuß einen Entwurf eines Änderungsprotokolls zur Konvention. Einige wenige Änderungen, die das Verfahren vor dem Gerichtshof betreffen, wurden ebenfalls in den Entwurf aufgenommen.

4. Gleichzeitig prüfte auch die Parlamentarische Versammlung des Europarats Organisation und Arbeitsweise der Kontrollorgane der Konvention und nahm am 28. September 1983 auf der Grundlage eines Berichts[3]) ihres Rechtsausschusses die Empfehlung 970 über nach der Europäischen Menschenrechtskonvention anhängig gemachte Verfahren an. Darin empfiehlt die Versammlung u. a. verschiedene Verbesserungen des Verfahrens vor der Kommission; diese Vorschläge hat der oben erwähnte Sachverständigenausschuß bei der Ausarbeitung des Entwurfs eines Änderungsprotokolls berücksichtigt.

5. Der vom Sachverständigenausschuß erarbeitete Entwurf eines Protokolls wurde danach vom Lenkungsausschuß für Menschenrechte fertiggestellt und dem Ministerkomitee vorgelegt, das den Wortlaut auf der 379. Sitzung der Ministerbeauftragten vom 17. bis 25. Januar 1985 annahm. Das Protokoll wurde am 19. März 1985 anläßlich der Europäischen Ministerkonferenz über Menschenrechte in Wien für die Mitgliedstaaten des Europarats, welche die Konvention unterzeichnet haben, zur Unterzeichnung aufgelegt.

Allgemeine Erwägungen

6. Die wichtigste Neuerung, die durch das Protokoll eingeführt wird, besteht darin, daß der Kommission das Recht gegeben wird, Kammern zu bilden, von denen jede für die ihr zugewiesenen Individualbeschwerden alle der Kommission übertragenen Befugnisse besitzt, einschließlich der Annahme eines Schlußberichts. Dies ist eine der Hauptmaßnahmen, mit denen die Kommission in die Lage versetzt werden soll, den wachsenden Arbeitsanfall zu bewältigen.

7. Was die Durchführung dieser Maßnahme anlangt, so trafen die Verfasser des Protokolls dafür Vorsorge, daß die Kommission bei der Bildung der Kammern u. a. auf folgendes zu achten haben wird:

a) In jeder Kammer müssen die wichtigsten Rechtssysteme der Mitgliedstaaten des Europarats vertreten sein;

b) in jeder Kammer ist auf eine gerechte geographische Vertretung der Mitglieder der Kommission zu achten.

Die Zusammensetzung der Kammern soll feststehen, doch sollten Änderungen in der Mitgliederverteilung in bestimmten von der Kommission festzulegenden Zeitabständen möglich sein.

8. Es wurde als wesentlich angesehen, daß das Kommissionsmitglied, das für einen Staat gewählt wurde, gegen den sich eine Beschwerde richtet, das Recht hat, der Kammer anzugehören,

---

1) Absatz 9 des Kommuniqués der 69. Tagung

2) Von den 21 Vertragsstaaten der Konvention haben nur Zypern, Griechenland, Malta und die Türkei das Recht auf Individualbeschwerde noch nicht anerkannt.

3) Versammlungsdrucksache 5102 vom 17 August 1983; dieser Bericht enthält insbesondere chronologische Darstellungen, die den Verfahrensgang in Fällen zeigen, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte oder das Ministerkomitee zu entscheiden hatte.

der die Beschwerde zugewiesen worden ist. Dementsprechend ist in das Protokoll eine Bestimmung aufgenommen worden, die diese Regelung ausdrücklich trifft. Die Beteiligung dieses Kommissionsmitglieds an der Prüfung der Beschwerde ist deswegen so wichtig, weil in den meisten Fällen gerade dieses Mitglied mit dem Rechtssystem des betroffenen Staates am besten vertraut sein wird. Die bisherige Praxis hat in der Tat gezeigt, daß es sinnvoll ist, einem Kommissionsmitglied die Teilnahme an der Prüfung eines sein Land betreffenden Falles zu ermöglichen.

9. Als weitere wichtige Änderung sieht das Protokoll vor, daß die Kommission Ausschüsse mit beschränkter Mitgliederzahl einsetzen kann, die befugt sind, Individualbeschwerden zurückzuweisen, wenn sie offensichtlich unzulässig sind. Diese Ausschüsse bieten einen doppelten Vorteil: Das Plenum der Kommission und die Kammern brauchen sich nicht mehr mit diesen Beschwerden zu befassen, was ihnen mehr Zeit zur Beratung schwerwiegender Fälle gibt, und die Wartezeit für Entscheidungen über offensichtlich unzulässige Beschwerden wird erheblich verkürzt, insbesondere da die Ausschüsse häufig zusammentreten können.

10. In dem Protokoll werden noch verschiedene andere Fragen, die das Verfahren vor der Kommission betreffen, geregelt.

Es werden die Voraussetzungen festgelegt, welche die Kandidaten für eine Mitgliedschaft in der Kommission erfüllen müssen. Darüber hinaus wird Artikel 23 der Konvention ergänzt, um die Anforderungen zu verdeutlichen, denen die Kommissionsmitglieder während ihrer Amtszeit entsprechen müssen.

Die Bestimmung über die Mehrheit, die erforderlich ist, um eine bereits angenommene Beschwerde als unzulässig zurückzuweisen (Artikel 29), ist gelockert worden. Ferner ist in die Konvention eine neue Bestimmung (Artikel 30) über die Streichung von Fällen im Register eingefügt, womit eine bereits seit langem bestehende Praxis bestätigt wird.

11. Schließlich enthält das Protokoll einige Bestimmungen, die den Europäischen Gerichtshof betreffen. Um die Einheitlichkeit des Wortlauts der Konvention zu wahren, wurde in bezug auf die Mitglieder des Gerichtshofs eine Bestimmung eingefügt, die Artikel 23 entspricht. Bei dieser Gelegenheit wurden auch noch zwei vergleichsweise geringfügige Änderungen des Verfahrens vor dem Gerichtshof vorgenommen, die der Gerichtshof selbst angeregt hatte (Artikel 41: Möglichkeit der Wahl eines zweiten Vizepräsidenten; Artikel 43: Erhöhung der Zahl der einer Kammer angehörenden Richter auf neun).

Bemerkungen zu den Bestimmungen des Protokolls

Artikel 1
(Änderung des Artikels 20 der Konvention)

Möglichkeit der Kommission, Kammern und Ausschüsse zu bilden

12. Die Regelungen über die Bildung von Kammern und Ausschüssen sowie deren Befugnisse sind in vier zusätzlichen Absätzen (2 bis 5) zum Wortlaut des Artikels 20 der Konvention enthalten. Wenn in den nachfolgenden Artikeln der Ausdruck „Kommission" verwendet wird, so ist damit auch eine Kammer oder ein Ausschuß gemeint, soweit sich dies mit den Absätzen 2 bis 5 vereinbaren läßt.

Artikel 20 Absätze 2 und 5 – Kammern

13. Absatz 2 ermächtigt die Kommission, Kammern zu bilden, und regelt in Verbindung mit Absatz 5 deren Befugnisse.

14. Es ist von vornherein zu beachten, daß sich das Kammersystem der Kommission grundlegend von dem für den Gerichtshof bereits geltenden System (Artikel 43 der Konvention) unterscheidet. Besonders aus Absatz 2 Satz 1 („Die Kommission tagt in Plenarsitzung.") geht eindeutig hervor, daß nach dem für die Kommission geltenden System die Prüfung der Beschwerden durch das Plenum weiterhin die Regel ist, wenngleich die Kommission von ihrer Befugnis, Beschwerden den Kammern zuzuweisen, in der Praxis ausgiebig Gebrauch machen kann. Die Lage beim Gerichtshof ist entgegengesetzt; hier ist die Behandlung der Fälle durch eine Kammer die Regel. Ferner werden bei der Kommission Beschwerden bereits bestehenden Kammern zugewiesen, während beim Gerichtshof für jeden dort anhängig gemachten Fall eine neue Kammer geschaffen wird.

15. Absatz 2 ist so gefaßt worden, daß er der Kommission in bezug auf die Zahl der zu bildenden Kammern und deren Mitgliederzahl beträchtlichen Spielraum läßt; vorgeschrieben ist nur, daß eine Kammer aus mindestens sieben Mitgliedern bestehen muß. Dieses Erfordernis ist als eine Regelung der Beschlußfähigkeit zu verstehen, d. h. eine Kammer kann eine Beschwerde nur prüfen, wenn sieben Mitglieder der Kommission anwesend sind.

16. Nicht alle Gesuche können einer Kammer zugewiesen werden. Die Kammern dürfen nur die nach Artikel 25 eingereichten Gesuche prüfen, „die auf der Grundlage ständiger Rechtsprechung behandelt werden können oder die keine schwerwiegenden Fragen im Hinblick auf die Auslegung oder Anwendung der Konvention aufwerfen". In der Tat ist es offensichtlich vorzuziehen, daß schwierigere Beschwerden schon wegen ihrer Schwierigkeit und wegen der Notwendigkeit, eine einheitliche Rechtsprechung sicherzustellen, im Plenum beraten werden. Ferner ist zu beachten, daß die Entscheidung darüber, ob eine Beschwerde einer Kammer zugewiesen wird, eine das Verfahren betreffende Entscheidung ist, die später nicht angefochten werden kann.

Zum Begriff der „ständigen Rechtsprechung" ist zu sagen, daß die Anwendung der Bestimmungen der Konvention auf bestimmte Fragen bereits ausgiebig untersucht worden ist; Beispiele sind u. a. die Dauer von Straf- oder Zivilprozessen und bestimmte Aspekte der Strafvollzugsbedingungen. Es kann den Kammern überlassen bleiben, Beschwerden, die solche Fragen aufwerfen, nach den Maßstäben der bereits entwickelten Grundsätze zu prüfen. Dies sollte nicht als Einführung eines Systems verstanden werden, das auf der Bindungswirkung von Präjudizentscheidungen beruht; andererseits wird die Kammer, wenn sie es für notwendig erachtet, von der ständigen Rechtsprechung abzuweichen, ernsthaft erwägen, ob sie nicht das Verfahren an das Plenum der Kommission abgibt.

Zum Begriff der Gesuche, „die keine schwerwiegenden Fragen im Hinblick auf die Auslegung oder Anwendung der Konvention aufwerfen", ist zu sagen, daß es auch Beschwerden geben kann, die zwar in gewissem Umfang neuartige Probleme, aber keine Frage von besonderer Bedeutung aufwerfen; solche Beschwerden können ebenfalls einer Kammer zugewiesen werden.

Mit dem Begriff „Anwendung" der Konvention wird Bezug genommen auf den möglichen Fall, daß die Entscheidung über eine Beschwerde erhebliche Auswirkungen auf die Rechtsordnung des betroffenen Staates haben kann, ohne daß die Beschwerde an sich eine schwerwiegende Frage der Auslegung der Konvention aufwirft; solche Beschwerden sind durch das Plenum der Kommission zu behandeln.

17. Die Zuständigkeit der Kammern unterliegt drei weiteren Einschränkungen.

Erstens (Absatz 5 Buchstabe a) ist die Prüfung der nach Artikel 24 der Konvention erhobenen Staatenbeschwerden dem Plenum der Kommission vorbehalten, was durch die diesen Fällen eigene Bedeutung zweifellos gerechtfertigt ist.

Zweitens (Absatz 5 Buchstabe b) ist die Entscheidung, ein Verfahren vor dem Gerichtshof nach Artikel 48 (a) der Konvention anzustrengen, vom Plenum der Kommission zu treffen. Diese Bestimmung soll für die Verweisung von Verfahren an den Gerichtshof eine einheitliche Praxis sicherstellen.

Drittens (Absatz 5 Buchstabe c) ist aus Gründen der Einheitlichkeit die Geschäftsordnung der Kommission vom Plenum der Kommission zu beschließen.

18. Die Gründe für die in Absatz 2 letzter Satz enthaltene Vorschrift, wonach das Kommissionsmitglied, das für einen Staat gewählt wurde, gegen den sich eine Beschwerde richtet, das

Recht hat, der Kammer anzugehören, der diese Beschwerde zugewiesen worden ist, sind bereits dargelegt worden (siehe Absatz 8 dieses Berichts).

Die Bestimmung besagt nur, daß das betreffende Mitglied das Recht hat, der Kammer anzugehören; ist es, gleichviel aus welchen Gründen, abwesend, so ist die Kammer folglich nicht daran gehindert, die Beschwerde zu prüfen. Insoweit ändert sich die Praxis der Kommission nicht, da diese schon immer die Möglichkeit hatte, einen Fall in Abwesenheit des Kommissionsmitglieds zu prüfen, das für den Hohen Vertragschließenden Teil gewählt wurde, gegen den sich die Beschwerde richtet.

19. Hinsichtlich der Mehrheiten, die erforderlich sind, um Entscheidungen zu treffen, gelten die Bestimmungen der Artikel 29 und 34 der Konvention sowohl für das Plenum der Kommission als auch für die Kammern (siehe auch Absatz 12 dieses Berichts), d. h. eine Kammer trifft ihre Entscheidungen mit Stimmenmehrheit der anwesenden und an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder oder in dem besonderen Fall des Artikels 29 mit einer Mehrheit von zwei Dritteln aller ihrer Mitglieder.

20. Die Verfasser des Protokolls gingen schließlich, ohne daß dies in Artikel 20 ausdrücklich vorgesehen wird, davon aus, daß vor der Zuweisung einer Beschwerde zur Prüfung an eine Kammer sowohl dem Staat, gegen den sich die Beschwerde richtet, als auch dem Beschwerdeführer Gelegenheit gegeben wird, zur Frage der Zuweisung Stellung zu nehmen. Es wird Aufgabe der Kommission sein, diesen Punkt in ihrer Verfahrensordnung zu regeln.

Die Stellungnahmen werden zur Klärung beitragen, ob die durch die Beschwerde aufgeworfenen Fragen eine Zuweisung an eine Kammer rechtfertigen, und insbesondere einen Hinweis auf etwaige durch die Beschwerde aufgeworfene schwerwiegende Fragen der Anwendung der Konvention geben können (siehe auch Absatz 16 Unterabsatz 4 dieses Berichts).

Artikel 20 Absatz 3 – Ausschüsse

21. Diese Bestimmung ermöglicht es der Kommission, aus mindestens drei Mitgliedern bestehende Ausschüsse einzusetzen, die befugt sind, Individualbeschwerden für unzulässig zu erklären oder im Register zu streichen, wenn eine solche Entscheidung ohne weitere Prüfung getroffen werden kann. Die Hauptvorteile dieses Ausschußsystems sind bereits erwähnt worden (siehe Absatz 9 dieses Berichts). Erwähnung verdient auch, daß sich die Verfasser des Protokolls bei der Einführung dieses Systems von der Praxis der obersten Gerichtshöfe mehrerer Mitgliedstaaten haben leiten lassen.

22. Ein Ausschuß soll nur einstimmig entscheiden können; mit dieser Regelung soll sichergestellt werden, daß nur offensichtlich unzulässige Beschwerden in diesem summarischen Verfahren zurückgewiesen werden. Wird Einstimmigkeit nicht erzielt, so ist die Beschwerde dem Plenum der Kommission zuzuweisen (siehe auch Absatz 25 dieses Berichts).

Artikel 20 Absatz 4 – Verzicht auf die Zuständigkeit

23. Absatz 4 erlaubt es einer Kammer oder einem Ausschuß, in jedem Stadium des dort anhängigen Verfahrens zugunsten des Plenums der Kommission auf die Zuständigkeit zu verzichten, und ermächtigt ferner das Plenum der Kommission, eine einer Kammer oder einem Ausschuß zugewiesene Beschwerde an sich zu ziehen. Selbstverständlich kann der Umstand, daß in einem bestimmten Fall eine Abgabe an das Plenum oder ein Ansichziehen durch das Plenum erfolgt oder nicht erfolgt ist, nicht angefochten werden.

24. Daß eine Kammer das Verfahren an das Plenum abgibt, kann sich als notwendig erweisen, wenn die Kammer bei der Prüfung einer Beschwerde auf ein besonderes, im Zeitpunkt der Zuweisung nicht vorhergesehenes rechtliches Problem stößt; darüber hinaus sollte eine Kammer, wie bereits erwähnt, eine Abgabe an das Plenum ernsthaft in Erwägung ziehen, wenn sie glaubt, bei der Behandlung einer ihr vorliegenden Beschwerde von der ständigen Rechtsprechung abweichen zu sollen.

25. Ein Ausschuß wird keine andere Möglichkeit haben, als den Fall an das Plenum der Kommission abzugeben, wenn er im Hinblick auf die Unzulässigkeit oder die Streichung einer Beschwerde im Register keine Einstimmigkeit erzielen kann.

Artikel 2
(Ergänzung des Artikels 21 der Konvention)
Voraussetzungen, welche die Kandidaten für eine Mitgliedschaft in der Kommission erfüllen müssen

26. Die Voraussetzungen, welche die Kandidaten für eine Mitgliedschaft in der Kommission erfüllen müssen, sind in einem zusätzlichen (dritten) Absatz zu Artikel 21 der Konvention enthalten. Die Bestimmung stellt insbesondere klar, daß die Kandidaten Juristen sein müssen.

27. Der Begriff „hohe richterliche Ämter" sollte nicht zu eng ausgelegt werden; er bezieht sich insbesondere nicht nur auf das höchste Gericht eines Staates und auch nicht zwangsläufig nur auf die Richterschaft. Ferner ist es nicht entscheidend, daß ein Kandidat tatsächlich ein „hohes richterliches Amt" ausgeübt hat; verlangt wird, daß er die für die Ausübung eines solchen Amtes erforderliche Befähigung besitzt.

28. Obwohl sich der Wortlaut des Artikels 21 Absatz 3 an Artikel 39 Absatz 3 der Konvention anlehnt, der die von Kandidaten für eine Mitgliedschaft im Gerichtshof geforderten Voraussetzungen behandelt, bestehen doch gewisse Unterschiede zwischen den beiden Bestimmungen. Der Ausdruck „Rechtsgelehrte" wurde in Artikel 21 Absatz 3 vermieden, da er als zu unbestimmt angesehen wurde. Ferner wird in der Bestimmung auf Personen von anerkanntem Ruf „auf dem Gebiet des innerstaatlichen oder internationalen Rechts" Bezug genommen, da es wünschenswert ist, daß die Kommission in ihrer Gesamtheit über Sachkenntnis in beiden Bereichen verfügt.

Artikel 3
(Ergänzung des Artikels 23 der Konvention)
Stellungen, die mit einer Mitgliedschaft in der Kommission unvereinbar sind

29. Der Artikel 23 angefügte zweite Satz betont die von den Mitgliedern der Kommission geforderten Eigenschaften der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit. Artikel 6 der Konvention verbürgt das Recht auf Zugang zu einem unabhängigen und unparteiischen Gericht, und es ist angebracht, daß die Konvention auch für das Verfahren vor der Kommission ähnliche ausdrückliche Garantien enthält.

Die Bestimmung sieht darüber hinaus vor, daß die Mitglieder keine Stellung innehaben dürfen, die mit der für dieses Amt erforderlichen „Verfügbarkeit" unvereinbar ist. Die Mitglieder müssen, anders ausgedrückt, in der Lage sein, alle mit einer Mitgliedschaft in der Kommission verbundenen Pflichten einschließlich z. B. der Aufgaben des Berichterstatters in vollem Umfang zu übernehmen. Dies ist eine unverzichtbare Voraussetzung für das wirksame Arbeiten der Kommission; es bedeutet selbstverständlich auch, daß die materiellen Bedingungen, unter denen die Kommissionsmitglieder zu arbeiten haben, so beschaffen sind, daß sie ihren Pflichten in zufriedenstellender Weise nachkommen können.

30. Die in Artikel 23 enthaltenen Anforderungen gelten für Mitglieder der Kommission und nicht für Kandidaten für eine Mitgliedschaft. Ein Kandidat könnte durchaus eine Stellung innehaben, die z. B. mit der von Kommissionsmitgliedern geforderten Unabhängigkeit unvereinbar ist; doch im Fall seiner Wahl müßte er den Anforderungen des Artikels 23 entsprechen.

Artikel 4
(Änderung des Artikels 28 der Konvention)

Gütliche Regelungen

31. Alle Bestimmungen der Konvention über gütliche Regelungen sind in Artikel 28 zusammengefaßt worden; bisher waren sie auf die Artikel 28 und 30 verteilt und durch einen Artikel (Artikel 29), der eine ganz andere Frage behandelt, getrennt. Darüber hinaus wurde am Anfang des Absatzes 1 Buchstabe b das Wort „gleichzeitig" eingefügt, um zu unterstreichen, daß die unter den Buchstaben a und b genannten Aufgaben gleichzeitig wahrgenommen werden.

Artikel 5
(Änderung des Artikel 29 der Konvention)

Mehrheit für die Zurückweisung von Beschwerden nach der Annahme

32. Anstelle der Einstimmigkeit, die derzeit erforderlich ist, um eine Beschwerde nach der Annahme als unzulässig zurückzuweisen, soll künftig eine Zweidrittelmehrheit der Kommissionsmitglieder ausreichen.

Es lag nicht in der Absicht der Verfasser des Protokolls, durch diese Änderung die Zurückweisung bereits angenommener Beschwerden zu fördern. Die durch Artikel 29 eröffnete Möglichkeit ist in der Vergangenheit selten genutzt worden, und es ist zu erwarten, daß dies auch künftig so sein wird. Es hat aber bereits Fälle gegeben, in denen die Zurückweisung einer Beschwerde, die entgegen der Einschätzung in dem Zeitpunkt, als sie für zulässig erklärt wurde, die Zulässigkeitsvoraussetzungen nicht erfüllte, ungerechtfertigterweise an der vorgeschriebenen Einstimmigkeit gescheitert ist.

33. Der Ausdruck „eine Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder" bedeutet zwei Drittel aller Mitglieder der Kammer bzw. des Plenums der Kommission und nicht zwei Drittel der anwesenden und an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder.

Artikel 6
(Einfügung eines neuen Artikels 30 in die Konvention)

Bestimmungen über die Streichung von Beschwerden im Register

34. Die Kommission ist seit ihrer Errichtung davon ausgegangen, daß sie befugt ist, Beschwerden in ihrem Register zu streichen, und seit einer Reihe von Jahren ist die Streichung von Beschwerden im Register in der Verfahrensordnung der Kommission vorgesehen. Gleichwohl wurde es für angebracht erachtet, die Befugnis, Beschwerden im Register zu streichen, in der Konvention selbst zu regeln, wenn auch die Ausübung dieser Befugnis im einzelnen nach wie vor in der Verfahrensordnung der Kommission geregelt ist.

Dagegen wurde es nicht als notwendig angesehen, auch für den Gerichtshof eine Bestimmung über die Streichung von Sachen im Register in die Konvention einzufügen, obwohl auch der Gerichtshof in seine Verfahrensordnung eine solche Befugnis aufgenommen hat. Die Entscheidungsbefugnisse des Gerichtshofs werden in der Konvention tatsächlich sehr viel allgemeiner formuliert als diejenigen der Kommission.

Artikel 30 Absatz 1

35. Absatz 1 Buchstabe a erfaßt sowohl den Fall, daß ein Beschwerdeführer ein Gesuch ausdrücklich zurücknimmt, als auch den Fall, daß ein Beschwerdeführer durch sein Verhalten, z. B. wenn er von ihm angeforderte Auskünfte nicht erteilt oder ihm gesetzte Fristen nicht einhält, erkennen läßt, daß er seine Beschwerde nicht weiterzuverfolgen wünscht.

Absatz 1 Buchstabe b erfaßt z. B. den Fall, daß ein Beschwerdeführer nach Einreichung seines Gesuchs auf innerstaatlicher Ebene vollen Rechtsschutz erhalten und daher kein berechtigtes Interesse mehr an der Weiterverfolgung seiner Beschwerde hat.

Absatz 1 Buchstabe c ist eine Generalklausel, mit der alle anderen möglichen Fälle erfaßt werden sollen, in denen es nicht länger gerechtfertigt ist, die Prüfung einer Beschwerde fortzusetzen. Die Verfasser des Protokolls waren der Auffassung, daß der Anwendungsbereich dieser Bestimmung auf Fälle beschränkt sein sollte, die mit den unter den Buchstaben a und b genannten Fällen vergleichbar sind, z. B. wenn ein Beschwerdeführer verstorben ist und das Rechtsschutzinteresse seiner Erben nicht ausreicht, um die weitere Prüfung der Beschwerde in ihrem Namen zu rechtfertigen.

36. Die Befugnis der Kommission, eine Beschwerde im Register zu streichen, ist in allen vorstehend genannten Fällen durch die in Absatz 1 letzter Satz festgelegte Vorschrift eingeschränkt, d. h. die Kommission hat die Prüfung einer Beschwerde fortzusetzen, wenn die Achtung der Menschenrechte, wie sie in der Konvention niedergelegt sind, dies erfordert. Hierbei sollte die Auffassung des betroffenen Staates zur Frage des allgemeinen Interesses an der Fortsetzung der Prüfung eines Gesuchs angemessen gewürdigt werden.

37. Ferner ist zu beachten, daß sich die Befugnis, eine Beschwerde im Register zu streichen, sowohl auf Staatenbeschwerden nach Artikel 24 als auch auf Individualbeschwerden nach Artikel 25 erstreckt.

Artikel 30 Absatz 2

38. Diese Bestimmung findet nur auf die Fälle Anwendung, in denen eine Beschwerde nach der Annahme im Register gestrichen wird. Die Kommission wird die Parteien sicherlich unterrichten, wenn sie eine Beschwerde im Register streicht, ehe eine Entscheidung über deren Zulässigkeit ergangen ist, aber in einem solchen Fall braucht sie den in Absatz 2 vorgesehenen Bericht nicht zu fertigen. Die Veröffentlichung der nach Absatz 2 gefertigten Berichte liegt im Ermessen der Kommission.

Artikel 30 Absatz 3

39. Diese Bestimmung ermöglicht es der Kommission, eine Beschwerde wieder in das Register aufzunehmen, wenn sich nachträglich herausstellt, daß die Entscheidung, sie im Register zu streichen, nicht gerechtfertigt war. Allerdings ist in Anbetracht des allgemeinen Erfordernisses der Rechtssicherheit zu erwarten, daß von dieser Befugnis sehr selten Gebrauch gemacht wird.

Artikel 7
(Änderung des Artikels 31 Absatz 1 der Konvention)

Berichte zu der Frage, ob eine Verletzung der Konvention vorliegt oder nicht

40. Die Eingangsworte des bisherigen Wortlauts des Absatzes 1 („Wird eine solche Lösung nicht herbeigeführt, . . .") waren im Grunde nicht geeignet, neben der gütlichen Regelung auch die Fälle zu erfassen, in denen eine Beschwerde zurückgewiesen oder im Register gestrichen wird. Der neue Wortlaut macht klar, daß Artikel 31 keine Anwendung findet, wenn eine gütliche Regelung erzielt worden ist oder wenn die Kommission ein Gesuch nach Artikel 29 zurückgewiesen oder nach Artikel 30 im Register gestrichen hat.

41. Absatz 1 Satz 2 ist ebenfalls leicht verändert worden. Der bisherige Wortlaut („. . . die Ansichten sämtlicher Mitglieder der Kommission . . .") hätte in Zusammenhang mit einem von einer Kammer nach Artikel 31 gefertigten Bericht zu Unklarheiten führen können; in diesem Fall ist klar, daß nur Mitglieder der betreffenden Kammer eine Ansicht äußern können.

Artikel 8
(Änderung des Artikels 34 der Konvention)

Für Entscheidungen erforderliche Mehrheiten

42. Artikel 34 ist geändert worden, um der Einstimmigkeitsregel Rechnung zu tragen, der Entscheidungen der Ausschüsse unterliegen.

Artikel 9
(Änderung des Artikels 40 der Konvention)

Stellungen, die mit einer Mitgliedschaft im Gerichtshof unvereinbar sind

43. Die Gründe für die Einfügung einer Artikel 23 entsprechenden Bestimmung für die Mitglieder des Gerichtshofs sind bereits angeführt worden (siehe Absatz 11 dieses Berichts). Was den ersten Satz dieser Bestimmung angeht, so folgt der Umstand, daß Richter dem Gerichtshof nur als Einzelpersonen angehören, schon aus dem Begriff eines Gerichtshofs. Dennoch hielten es die Verfasser des Protokolls für angezeigt, dieses Erfordernis in der Konvention zu erwähnen, zumal da eine diesbezügliche Bestimmung für die Mitglieder der Kommission bereits in der Konvention enthalten ist. Die Einheitlichkeit des Wortlauts war auch der Grund für die Einfügung des zweiten Satzes, nachdem eine Bestimmung dieser Art bereits für die Kommissionsmitglieder in die Konvention aufgenommen worden ist. Der Gerichtshof hat in seiner Verfahrensordnung schon früher bestimmt, daß ein Richter sein Amt nicht ausüben kann, solange er eine Stellung bekleidet oder einen Beruf ausübt, die mit seiner Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nicht vereinbar sind; der neue Absatz 7 in Artikel 40 bekräftigt diese Regel, indem er einen Richter, der eine solche Stellung bekleidet, verpflichtet, sein Amt als Mitglied des Gerichtshofs niederzulegen.

Artikel 10
(Änderung des Artikels 41 der Konvention)

Zweiter Vizepräsident des Gerichtshofs

44. Artikel 41 der Konvention wurde flexibler gestaltet, um die Wahl eines zweiten Vizepräsidenten zu ermöglichen. Dies ist sowohl wegen der in den letzten Jahren gestiegenen Zahl der Mitglieder des Gerichtshofs als auch wegen des größeren Arbeitsanfalls gerechtfertigt.

Artikel 11
(Änderung des Artikels 43 der Konvention)

Erhöhung der Zahl der Mitglieder einer Kammer des Gerichtshofs

45. Mit der allmählichen Zunahme der Zahl der Mitglieder des Gerichtshofs ist die mit sieben Richtern besetzte Kammer immer weniger repräsentativ für den Gerichtshof insgesamt geworden. Dies wiederum hat dazu beigetragen, daß die Kammern das Verfahren immer häufiger an das Plenum abgegeben haben. Um dem entgegenzuwirken, ist die Zahl der Mitglieder der Kammern auf neun erhöht worden.

Artikel 12 bis 14: Schlußklauseln

46. Diese Artikel enthalten die Schlußklauseln des Protokolls und entsprechen den vom Ministerkomitee angenommenen Muster-Schlußklauseln. Es ist allerdings zu beachten, daß das Protokoll als Änderungsprotokoll erst in Kraft treten wird, wenn alle Vertragsparteien der Europäischen Menschenrechtskonvention ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch das Protokoll gebunden zu sein.

47. Eine Bestimmung über die Anwendung des Protokolls auf Beschwerden, die im Zeitpunkt seines Inkrafttretens bereits bei den Konventionsorganen anhängig sind, ist nicht eingefügt worden. Es bleibt der Kommission und dem Gerichtshof überlassen, diese Frage bei Prüfung solcher Beschwerden unter Berücksichtigung allgemeiner Grundsätze sowie der Zielsetzung des Protokolls zu klären; diese besteht insbesondere darin, das Verfahren im Rahmen der Konvention zu beschleunigen, ohne die Stellung der Beschwerdeführer zu beeinträchtigen.

48. Die Verfasser des Protokolls haben es auch nicht für notwendig erachtet, für Mitglieder der Kommission und des Gerichtshofs, die bei Inkrafttreten des Protokolls im Amt sind, eine Übergangsbestimmung einzuführen, da unterstellt wird, daß sie ihre Amtszeit auf der Grundlage der im Zeitpunkt ihrer Wahl bestehenden Rechtslage beenden werden.

Druck: Bundesdruckerei Zweigbetrieb Bonn 812324 7. 88
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333